

– Fachbeitrag D6-2022 –

13.04.2022

„Inklusion und Teilhabe – (k)eine Utopie?“
Diskussionen über Diskriminierung und Inklusion von Menschen mit
Behinderung in Gegenwart und Zukunft auf der Veranstaltung des Deutschen
Behindertenrats zum Welttag der Menschen mit Behinderungen – Teil I¹

*Von Christina Janßen, LL.M., Karoline Riegel, Ass. iur., Konstanze Rothe, Ass. iur., und
Jan Trienekens, Dipl.-Jurist, Universität Kassel*

I. Einführung

Die digitale Veranstaltung des Deutschen Behindertenrats (DBR) zum Welttag der Menschen mit Behinderungen fand am 3. Dezember 2021 unter dem Motto „Inklusion und Teilhabe – (k)eine Utopie?“ statt.²

Zunächst erfolgt eine Bestandaufnahme der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Kontext der Regelungen anderer Länder und es werden Entwicklungspotenziale in der Zukunft diskutiert.

Die DBR-Sprecherratsvorsitzende **Hannelore Loskill** unterstrich die Bedeutung der Inklusion und Teilhabe für Menschen mit Behinderungen. **Johannes Sturm**, Dienststellenleiter der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund, betonte, dass Inklusion und Teilhabe keine Utopie sein dürften, sondern in der Praxis ganz selbstverständlich gelebt werden müssten. Derzeit bestehende und durch die Pandemie hinzukommende Barrieren seien durch gemeinsame Beratungen und Kooperationen auf allen Ebenen aus dem Weg zu räumen.

Jürgen Dusel, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, verdeutlichte, dass aus der zunehmenden Thematisierung von Barrierefreiheit nicht der Schluss gezogen werden dürfe, dass dieses Thema nicht mehr relevant sei. Vielmehr sei der Schutz vor Diskriminierung und die Gewährung von

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D6-2022 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Janßen et al.: „Inklusion und Teilhabe – (k)eine Utopie?“ – Diskussionen über Diskriminierung und Inklusion von Menschen mit Behinderung in Gegenwart und Zukunft auf der Veranstaltung des Deutschen Behindertenrats zum Welttag der Menschen mit Behinderungen – Teil I; Beitrag D6-2022 unter www.reha-recht.de; 13.04.2022.

² Eine Aufzeichnung ist hier verfügbar: <https://www.youtube.com/watch?v=556b0hY81bw>, zuletzt abgerufen am 23.03.2022.

Barrierefreiheit vor dem Hintergrund einer sich immer wieder verändernden Lebenswirklichkeit ein Dauerthema. Er betonte in diesem Zusammenhang auch die wichtige Arbeit des DBR, der durch viele Positionspapiere und Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben Einfluss auf die Lebenswirklichkeit nehme und so zu einer inklusiveren Gesellschaft beitrage. Ferner ging er auf den aktuellen Koalitionsvertrag ein, der Bezüge zur Barrierefreiheit bei den Themen Digitalisierung, Wohnen und Mobilität aufweise und so dazu beitrage, dass mehr Inklusion gewagt werde. Inklusion und Demokratie seien unzertrennlich miteinander verbunden.

II. Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in Deutschland: eine Bestandsaufnahme

Bernhard Franke, kommissarischer Leiter der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, leitete seinen Vortrag mit der Feststellung ein, dass Menschen mit Behinderungen heutzutage immer noch Diskriminierungserfahrungen machen, Ausgrenzung erleben und vor Barrieren stehen. Er zeigte dazu in seinem Vortrag konkrete Diskriminierungsbeispiele auf. Im Hinblick auf das Arbeitsleben schilderte er, dass noch immer zu wenige Arbeitgeber ihrer Pflicht nachkommen, Menschen mit Schwerbehinderung zu beschäftigen. Daher sei die **Erhöhung der Ausgleichsabgabe** ein wichtiges Mittel, um den Druck auf die Arbeitgeber zu erhöhen. Als weiteres Beispiel für bestehende Barrieren führte er den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen auf. Hier gebe es viele Beratungsanfragen zur **Mitnahme von Assistenzhunden**³ oder zu Barrieren bei Reisen im öffentlichen Nahverkehr. Weiterhin ging Franke auf Barrieren zu Gesundheitsdienstleistungen ein. Er meinte, dass es bisher keinen einklagbaren Anspruch auf barrierefreien Zugang zu Arztpraxen gebe.⁴ Im Anschluss formulierte er drei Empfehlungen, die aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderung beitragen könnten.⁵ Zunächst seien **Beratungsstrukturen** zu stärken, da ein großer Bedarf an qualifizierter Antidiskriminierungsberatung bestehe⁶. Weiterhin

³ Siehe dazu Tietz: Die Regelungen zum Assistenzhund im Gesetzgebungsverfahren des Teilhabestärkungsgesetzes; Beitrag A20-2021 unter www.reha-recht.de; 02.07.2021.

⁴ Vgl. Dazu Schäfer, Hlava: Barrierefreier Zugang zu Arztpraxen - Anmerkung zu OVG Lüneburg, Beschluss vom 25.04.2006 – 1 LA 264/05; Beitrag A12-2014 unter www.reha-recht.de; 24.04.2014.

⁵ Empfehlungen aus dem Vierten Gemeinsamen Bericht an die Bundesregierung, siehe <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/was-wir-machen/bericht-an-den-bundestag/vierter-bericht/vierter-bericht-an-den-bundestag-node.html>, zuletzt abgerufen am 13.04.2022.

⁶ Vgl. dazu Heimer, Maetzel, Schütz: Befunde aus der wissenschaftlichen Begleitung der Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB); Beiträge D38-2021 und D2-2022 unter www.reha-recht.de; Turhan: Ein Jahr Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) – Ein Zwischenbericht aus Sicht eines Bundesverbandes für Menschen mit Behinderungen; Beitrag D16-2019 unter www.reha-recht.de; 26.09.2019; Weyrich: „Eine umfassende Beratung ist die Grundlage für das Funktionieren des immer komplizierter werdenden sozialen

müsse Diskriminierung durch die Erhebung von Daten besser **sichtbar gemacht** werden. Dies ermögliche es, Maßnahmen gegen Diskriminierung zielgenau zu entwickeln. Eine dritte Empfehlung ist der Ausbau von **alternativen Streitbeilegungsverfahren**. Insbesondere solle überprüft werden, ob im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) eine Verpflichtung zur Durchführung von Schlichtungsverfahren ergänzt werden könne. Am Ende des Vortrages ging Franke auf den im neuen Koalitionsvertrag angekündigten Reformprozess des AGG ein. Hierbei solle auch ein Klagerecht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Betracht gezogen werden, sowie ein Klagerecht qualifizierter Antidiskriminierungsverbände. Ein weiterer Vorschlag sei die grundsätzliche Verankerung von angemessenen Vorkehrungen, einhergehend mit Schadensersatzansprüchen bei deren Versagung.⁷ Auch die Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG (§ 15 Abs. 4, § 21 Abs. 5 AGG) seien bisher zu kurz und müssten ausgeweitet werden. Inklusion müsse immer mitgedacht und als ein zentrales Ziel der Gesellschaft verstanden werden. Dafür sei ein starkes Recht erforderlich.

III. Teil oder nicht Teil? Inklusion in Gegenwart und Zukunft

In der Diskussionsrunde „Teil oder nicht Teil? – Inklusion in Gegenwart und Zukunft“ setzten sich **Dr. Annette Tabbara**, Referatsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), **Dr. Martin Danner** vom deutschen Behindertenrat, **Dr. Leander Palleit**, Leiter der Monitoring-Stelle UN-BRK und **Prof. Dr. Felix Welti**, Universität Kassel, unter Moderation von **Dörte Maack** mit den Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen und deren nach wie vor bestehenden Diskriminierung in Deutschland auseinander.

Dass **Nichtdiskriminierung** und angemessene Vorkehrungen **nicht nur eine Verpflichtung staatlicher Akteure** gegenüber Menschen mit Behinderungen ist, ergibt sich laut Welti bereits aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK, wonach die Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbieten und Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung garantieren. Die Einbeziehung angemessener Vorkehrungen in das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 5 Abs. 2 UN-BRK zeige zudem, dass Nichtdiskriminierung nicht lediglich ein Unterlassen erfordert, sondern nur durch **aktives Handeln** erreicht werden kann. Menschen mit Behinderungen würden oft dadurch benachteiligt, dass ihnen der Zugang zu be-

Leistungssysteme“; Beitrag D17-2019 unter www.reha-recht.de; 11.10.2019 sowie Welti: Beratung im Recht – am Beispiel der Beratung für und durch behinderte Menschen; Beitrag D41-2016 unter www.reha-recht.de; 18.10.2016.

⁷ Vgl. dazu Eichenhofer: Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht - Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, 2018. Online verfügbar unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/rechtsgutachten_angemessene_vorkehrungen.html, zuletzt abgerufen am 22.03.2022.

stimmten Bereichen durch Barrieren versperrt werde, für deren Beseitigung sich niemand verantwortlich fühle. Es wurde daher von allen an der Diskussion Beteiligten begrüßt, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode auch **private Anbieter** von Gütern und Dienstleistungen zum Abbau von Barrieren und zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen **verpflichten** will.⁸ Annette Tabbara betonte, dass bereits in der vergangenen Legislaturperiode durch die Neuregelungen zu den Assistenzhunden im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)⁹ sowie durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)¹⁰ erste Erfolge in Bezug auf die Verpflichtung Privater erzielt worden seien. Der neue Koalitionsvertrag sei eine gute Grundlage dafür, in der Barrierefreiheit, insbesondere bei Mobilität, Wohnen, Digitalisierung und Gesundheit, weiterzukommen.

Laut Leander Palleit ist gerade in Bezug auf den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz ein **Rechtsvergleich mit Österreich und den USA** lohnenswert. Im österreichischen Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz¹¹ werde beispielsweise nicht zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich differenziert.¹² Weiterhin sei die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens in Österreich im Individualrechtsschutz verpflichtend (§ 10 Abs. 1 und 2 BGStG),¹³ wodurch Gerichtsverfahren deutlich reduziert würden. **Das US-amerikanische Antidiskriminierungsrecht gehe bereits seit den 1990er-Jahren in wesentlichen Elementen weit über das gegenwärtige deutsche Antidiskriminierungs- und Behindertengleichstellungsrecht hinaus.** Der Americans with Disabilities Act (ADA)¹⁴ sei gerade in Bezug auf die Verpflichtung Privater sehr effektiv und beinhalte deutlich stärkere Durchsetzungsmechanismen als das AGG und das BGG. So überwache ein „Attorney General“¹⁵ die Umsetzung der im ADA beschriebenen Barrierefreiheitsstandards und könne im öffentlichen Interesse selbst ein zivilgerichtliches Verfahren

⁸ Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, S. 78.

⁹ Art. 9 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie zur landesrechtlichen Bestimmung der Träger von Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Sozialhilfe (Teilhabestärkungsgesetz) vom 02.06.2021, BGBl. I, S. 1387.

¹⁰ Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung anderer Gesetze vom 16.07.2021, BGBl. I, S. 2970. Vgl. dazu Rött: Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz; Beiträge E6-E8-2021 unter www.reha-recht.de.

¹¹ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz – BGStG) vom 10.08.2005, Ö BGBl. I Nr. 82/2005. Vgl. dazu Welti et al.: Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2014. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2014/behindertengleichstellungsgesetz-im-dialog.html>, zuletzt abgerufen am 22.03.2022, sowie Buchinger: Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit – Erfahrungen aus Österreich; Beitrag D19-2013 unter www.reha-recht.de; 10.07.2013.

¹² Geltungsbereich nach § 2 BGStG, insb. Absatz 1 und 2.

¹³ In Deutschland ist die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens nur vor der Erhebung einer Verbandsklage verpflichtend, § 15 Abs. 2 S. 5 BGG.

¹⁴ Americans with Disabilities Act (ADA) of 1990 (US Code 42, §§ 12101 et seq.).

¹⁵ Der bzw. die Attorney General hat eine vergleichbare Funktion wie eine Justizministerin oder ein Justizminister, die Befugnisse gehen aber insgesamt darüber hinaus.

einleiten, wenn der Verdacht bestehe, dass Menschen mit Behinderungen durch ein Unternehmen diskriminiert wurden.¹⁶ Die Gerichte könnten die Unternehmen dann dazu verpflichten, Barrieren abzubauen.¹⁷ Die Durchsetzung von Barrierefreiheit werde damit nicht nur als Angelegenheit des Individuums, sondern als Angelegenheit der Allgemeinheit angesehen.

Solche individuellen **Rechtsschutzmechanismen**, mit denen sich Menschen mit Behinderungen in Deutschland gegen eine Diskriminierung wehren können, müssten laut Felix Welti **niedrigschwelliger ausgestaltet** werden. Neben der Ausweitung des **Schlichtungsverfahrens** gemäß § 16 BGG in den privatrechtlichen Bereich sei auch ein niedrigschwelliger Zugang zu den Gerichten wichtig, der z. B. durch **Kostenfreiheit** wie im sozialgerichtlichen Verfahren (§ 183 SGG) erreicht werden könne. Kollektive Rechtsschutzmechanismen seien auszubauen und das bereits in § 15 BGG verankerte **Verbandsklagerecht** sei zu stärken, für die Verbände zu vereinfachen und auszuweiten. Weiterhin solle auch über institutionelle Klagerechte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) und des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen nachgedacht werden. Palleit ergänzte, dass daneben der **Ausbau einer Aufsichtsstruktur** durch staatliche Behörden hilfreich sein könne. Als Beispiel könne das Telekommunikationsrecht herangezogen werden. Die Bundesnetzagentur Sorge als Regulierungsbehörde dafür, dass der Anspruch auf diskriminierungsfreie Teilhabe an Telekommunikation tatsächlich eingehalten werde.¹⁸

Damit den Bedarfen von Menschen mit Behinderungen umfassend Rechnung getragen werden könne, sei auch ihre **Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen** sehr wichtig. Palleit betonte, dass es dazu im BMAS in der vergangenen Legislaturperiode einige Fortschritte gegeben habe, was sich insbesondere an den Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz (BTHG), zur Novellierung des BGG sowie zum BFSG gezeigt habe. In vielen anderen Ressorts werde die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen jedoch häufig nicht mitgedacht oder allein als Angelegenheit des BMAS angesehen. Gerade im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) seien die Beteiligungsmöglichkeiten noch ausbaufähig. Beteiligung müsse laut Martin Danner frühzeitig (am besten noch vor der Erstellung des ersten Gesetzentwurfs) stattfinden. Seiner Ansicht nach sei es zudem wichtig, die Behindertenverbände auf Landes- und auf kommunaler Ebene zu stärken.¹⁹

¹⁶ Siehe sec. 12188 (b)(1)(B).

¹⁷ Siehe sec. 12188 (b)(2)(A)(III); Zusätzlich kann im öffentlichen Interesse eine Geldstrafe in Höhe von bis zu 50.000 \$ bei einem ersten Verstoß gegen die im ADA festgelegten Standards und bis zum 100.000 \$ bei jedem weiteren Verstoß verhängt werden. Siehe sec. 12188 (b)(2)(C).

¹⁸ Die Befugnisse der Bundesnetzagentur zur Durchsetzung der Verpflichtungen nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) sind in § 202 TKG geregelt. § 51 TKG enthält Regelungen zur Nichtdiskriminierung durch Anbieter von Telekommunikationsdiensten.

¹⁹ Vgl. dazu Grigoryan: Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland – Teil I: Rechte, Strukturen und

Auf die Frage, was die Grundpfeiler der Behindertenpolitik der nächsten vier Jahre sein sollten, antwortete Annette Tabbara, dass bereits sehr viel gewonnen sei, wenn in den häufig genannten Bereichen **Mobilität, Wohnen, Digitalisierung und Gesundheit** mehr Barrierefreiheit erreicht werden könne. Um die politisch gesetzten Ziele zu erreichen, ist der **Ausbau von Teilhabeforschung** für Felix Welti von großer Bedeutung. Leander Palleit betonte zudem die Wichtigkeit von **Assistenz für Menschen mit Behinderungen**. Ohne eine Stärkung der persönlichen Assistenz sei der Systemwechsel hin zu inklusiveren gesellschaftlichen Strukturen nicht möglich.

Zum Abschluss wurde diskutiert, was gegen die direkte Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen getan werden könnte. Das Podium kam überein, dass es neben der **Sensibilisierung der Zivilgesellschaft** für das Thema wichtig sei, dass ausschließendes und diskriminierendes Verhalten viel mehr **rechtfertigungsbedürftig** werde. Zudem dürfe sich **diskriminierendes Verhalten nicht lohnen**.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
